

过去5年，在沪全国人大代表履职建言始终与国家发展、城市建设、民生关切同频共振——

高质量立法助力改革穿透力，高效率监督当好人民“代言人”



杨浦区社会办在黄浦江畔新建了“网红”公园。本报记者 张伊辰摄

中国式现代化的 生动图景

■本报记者 王嘉楠

又一个春天的故事拔节生长。肩负人民重托，载满使命职责，在沪全国人大代表踏上履职新征程。“人民选我当代表，我当代表为人民。”回眸过去5年，在沪全国人大代表履职建言始终与国家发展、城市建设、民生关切同频共振。

他们的建言直通最高立法机关，翻遍弄清“国家账本”、看紧守牢“钱袋子”，站在更广阔的视野思考问题、推动顶层政策及制度一体化协同立法。从“浦东新区法规”到长三角一体化协同立法，用足用好“立法试验田”，既解决眼前之困，也谋明天之发展。他们的足迹扎根基层，养老、教育、托幼、回应民生“急难愁盼”。有的将电话号码直接公开，有的为了同一问题辗转各地调研……都指向同一个目标——当好人民“代言人”。

履职现场，代表们敢于提问、敢于追问、认真而执着。群众的关切、代表的追踪，迅速转化为累累法治硕果，更立体丰富地体现着全过程人民民主的生动实践。

用好“立法试验田”也探索“区域协同立法”

法者，国之权衡也，时之准绳也。以良法促善治，人大代表起到关键作用。“我们不能闭门造车，要从扎实的调研中提炼共性课题，从更高站位、更宽视野寻求破题之策。”奥盛集团有限公司董事长高亮代表这样理解。

对于在沪全国人大代表来说，更多时候要以前瞻思维思考问题，用足用好浦东新区“立法试验田”，持续耕耘法治法治成果，助力营造讲规则秩序又显蓬勃活力的法治大环境。

5年来，一场关乎经营主体的集中调研令多位代表记忆犹新。在一线生产车间、会议室里，他们看到了广大经营主体在应对复杂风险挑战下所展现的韧性与活力。生鲜电商叮咚买菜，从云端“突围”，拼出一条属于自己的新消费之路。精研氢能燃料电池的重塑能源，在技术领域稳扎稳打，等来了属于新能源行业的“春天”。不同企业、迥异的成长路径，有同一个关键词贯穿始终——坚守。

谁知高亮曾在全国两会“代表通道”上的一番肺腑之言，“民营企业要实现高质量发展，必须通过转型升级这道坎儿，关键是对主业的深耕，要心无旁骛搞事业。”

如何为这些坚守本心的经营主体注入强劲信心？在沪全国人大代表们一叠叠扎实的调研札记，促就了“浦东新区法规”的立法靶向。“一业一证”改革、经营主体退出……代表们的呼声，化作一年多来15部“浦东新区法规”的创新实践，为浦东新区“挑最重的担子，啃最硬的骨头”提供坚实的法治保障。

具体到法条，如何既为经营主体撑腰鼓劲，又充分放权激荡更多创新活力？“浦东新区法规”在实践中灵活应对。比如，针对部分前瞻领域先行出台管理措施，在实践中不断“孵化”，结合新兴产业发展实践再上升至法律层面予以制度规范，更好支撑科创企业大胆试、大胆闯。

立法创新勇于深耕“试验田”，也要跳出“一时一域”，站在更全局层面看问题。横跨沪苏浙皖三省一市的太湖流域，总面积3.69万平方公里，既是长三角地区重要的防洪屏障，也哺育着下游近千万人口。随着长三角经济活跃度持续提升，太湖水却陷入环境恶化、水质型缺水困境。

全国两会上，太湖水治理难题曾多次摆在长三角三省一市代表团的会议桌上引起热议。多位代表直言，“想要治好太湖水，首先从顶层设计上下功夫”。为了这株太湖水，长三角地区全国人大代表有了第一次“太湖流域水环境综合治理”联合视察。代表们辗转无锡、苏州、嘉兴、湖州等地，现场打捞太湖水，实测水质“病根”。据此有了判断，“污染物总量超过水体纳污能力，属于‘营养过剩’。破题的关键是控制污染源，加快构建现代化产业体系，并改造提升沿湖化工产业。首次联合视察，开出了“科学药方”。全国人大代表们发出的“太湖水之问”，也加快推动了区域立法合力再上新台阶。

2018年11月，沪苏浙皖三省一市人大常委会同步通过《关于支持和保障长三角地区更高质量一体化发展的决定》，这份地区人大《决定》在关键条款和内容上保持一致，标志着长三角协同立法迈入制度化轨道。

简单的“同步”二字，背后却是一次没有先例的挑战。各地的实际情况、工作路径难免存在差异，如何在“不破行政隶属的前提下，尽可能找到‘最大公约数’，还要确保法规的力度不打折扣，更具实操性，考验着地方人大间的协同力。

在上海市人大常委会法工委主任阎锐看来，长三角协同立法的关键在于从源头入手，以各地共同的立法需求促进法规出台。贯穿立法生命周期的共商共议，确

保了地方人大在立法项目推进中的同频同步，通过制度创新，找准突破口，厘清风险点，推动协同立法不断往深里走。“每年，我们都会同江苏、浙江、安徽一起选定长三角协同立法的项目选题，并通过联合调研等各类方式积极推进。”

去年10月起，长三角示范区内的6条公交线路、景区、图书馆实现了“一卡通”。便捷的出行体验，源于当月起正式实施的《推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定》。根据法规，沪苏浙皖将以社保卡为依托，实现交通、旅游、社保、医疗等公共服务的共享共用，以示范区为探索区域，逐步实现跨省通用。

从生态环境、营商环境，到交通、民生保障，长三角协同立法不断走深走实，并成为一种新型法律供给模式，满足区域内不断滋生的法制新需求。

一盘棋，一条心，长三角的协同立法探索，也为全国范围内区域协同立法提供了可借鉴的创新样本。

打造全过程人民民主最佳实践地

法非从天下，非从地出，发于人间，合乎人心而已。一部部良法，需集众人之智，方能臻于“民主通民心”。

2019年11月2日，习近平总书记来到上海长宁区虹桥街道古北市民中心考察时指出：我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。围绕于此，5年来，全力打造全过程人民民主最佳实践地的上海，以基层立法点为抓手，畅通“民意直通车”，催生出更多民主新实践。新一轮扩点提质后，市人大、市政府基层立法联系点均增至25个，涵盖金融、航运、科创等行业领域，法院、司法行政、机关及街镇、村居委等组织，真正实现全覆盖、全行业。

扩点后，松江区泖港镇黄桥村成为上海市唯一一个设在村里的市人大基层立法联系点。又是一年春耕时，黄桥村的田间地头忙碌起来，不时有参观队伍向这个驻村基层立法点“取经”。

很多人对这个坐落于浦南地区的小村落了解甚少。这里缺少叫得响的乡村风貌，也没有依山傍水的养眼好风光。然而，黄桥村所在的浦南地区，横跨金山、奉贤、松江三区。对于上海这座空间资源约束的超大城市，浦南地区的发展，关系着城市

的未来。“先天条件不足，能引进的产业受限，村里留不住年轻人。”一位基层干部这样介绍黄桥村。2020年秋，在沪全国人大代表们共同走进这个位处浦南“三农”工作示范区核心区的小村落。环顾四周，三家农舍，约3.29平方公里的村域面积大多位于黄浦江上游水源地保护区，属传统纯农地区。如何充分挖掘资源，拉长长板，特色产业、乡村民宿都有大文章可做。

黄桥村的调研触发着代表们对于家庭农场发展的思考。调研中，代表们发现，家庭农场想要更好发展，还需破解不少瓶颈难题。比如，进一步打响农产品品牌知名度，引进专业管理人才，建设共用共享的冷链仓储服务资源等。

代表们的呼吁和关切，很快转化为农场主们的现实获得。2021年初，《上海市促进家庭农场发展条例》正式施行。作为全国首部家庭农场法规，《条例》明确了家庭农场的经营主体资格。家庭农场与其他农业经营主体站在“同一条起跑线”上，更公平地参与市场竞争。作为立法联系点的黄桥村，所提的建议中也有四条被采纳，包括明确家庭农场认定标准，完善家庭农场管理制度等。

全国人大代表们还从中捕捉到了农村农业发展所面临的更广泛需求——融资支撑。太平洋医疗健康管理有限公司副总经理周燕芳代表说，就像中小微企业的资产很难作价评估，家庭农场也面临类似困境。去年全国两会上，她呼吁“扩大中央财政以奖代补”试点地区和品种，将更多地方优势特殊农产品纳入补贴，支撑家庭农场等新型农业做大做强。

从试点到立法，从地方探索到全国呼声，全过程人民民主的生动实践这样写就。不只关注现实问题，全过程人民民主还落脚于人民城市人民建设中，让人民成为规划者、设计师。

开展“十四五”规划纲要编制调研时，市人大常委会与国家统计局上海调查总队面向全市1.3万多名四级人大代表开展问卷调查。组织570多次代表进社区听取意见，梳理分析2000多条代表建议。数字之外，宏观、微观相结合问卷调查，接地气、沾民意。问卷之外，为编制出高质量规划，相关部门设置了开放式建言平台，各级代表们踊跃献策，这些建议大多聚焦民生领域，既有针对性，也具有实操性。

养老、就业、教育，长三角更高质量一体化发展……一个个经济民生热词，勾勒出城市经济社会发展规划的落脚点、聚焦点。一个案探索持续上升至制度层面予以固化。在奋力打造全过程人民民主最佳实践地的过程中，遍布全市的25个市人大基层立法

联系点，5500多个代表联系群众“家站点”不再单打独斗，更要梳理出可复制推广的“实践资源库”，让更多基层民主实践有可供参考的样本案例。

为此，上海市人大从案例库、人才库两端入手。一方面，在虹桥街道古北市民中心内设立“上海人大全过程人民民主研习实践基地”，建立现场教学体验区，设立全过程人民民主成果展示区，打造可感知可衡量、更可复制可推广的全过程人民民主实践样本。另一方面，在苏州河畔的华东政法大学设立上海市人大法治人才培训基地，面对经济社会发展中催生的新需求，培育一支紧跟时代需求的法治人才队伍，以高质量、高效率立法增强改革穿透力，构筑竞争新优势。

“人大监督要有锋芒，才能持续推动问题解决”

看紧政府“钱袋子”，追回立法项目的优先级……建言献策外，人大代表另一项职能是用好宪法赋予的监督权。

对于“一府两院”来说，这样的监督，实际上也是一种支持促进。一位位较真的代表，代表人民群众指出真问题，道出心里话，才能用制度的笼子管住权力，用法治的缰绳驾驭权力，更好彰显人大监督的实效。

在沪全国人大代表很敢问，提问时锋芒毕露，一路追问到底。由于敢讲敢提，上海富申评估咨询集团董事长樊芸代表还因此得名“犀利姐”。从转移支付到科创板注册制改革，针对人民群众关心的热点问题，她甚至“三连问”“四连问”，只为得到满意的答复。为帮助人民群众更好看紧“钱袋子”，樊芸曾持续追问“国家账本”的真金白银都花去了哪里。

代表们的犀利建言，推动着“钱袋子”的公开透明。截至目前，全国人大预算联网监督系统全面建成上线运行，全国31个省（区、市）人大，90%的地市级人大，80%的县级以上人大，都建成了预算联网监督系统。从财政预算到部门预算，从类款项科目支出到具体项目支出，这本账越来越详细细致，代表们读来更清楚明白。一本账功精细度，折射出人大监督的穿透力。

人大监督还充分体现在代表与部委的互动中。诚如代表们所言，“人大监督要有锋芒，只有这样，才能持续推动问题解决”。5年来，代表们发现，随着数字技术的助力，国家部委的答复反馈速度越来越快。去年案探索持续上升至制度层面予以固化。在奋力打造全过程人民民主最佳实践地的过程中，遍布全市的25个市人大基层立法

从提出、交办、办理、沟通、答复、反馈到查询，各环节都清晰可查……令代表们印象深刻的是去年两会期间的一场深夜的“云反馈”。杭迎伟等代表坐在小组会议室里，屏幕另一端连着国家发展改革委的12位司长。从高端制造到就业人才，针对代表们抛出的近30个问题，相关负责人一一回应，清晰解释。忙碌会期中“加”出的专题反馈，令代表们感受到了建议被重视，增添了履职信心。

人大代表的履职方式也更务实高效。数据显示，五年来，累计3100多次全国人大代表和上海市人大代表围绕经济社会发展、民主法治建设等43个主题到149个企事业单位、园区、场馆、乡村等开展视察。视察方式也在变化。视察队伍细分为多路精干的“小分队”，更好扎根基层，实现小型、分散、多样。这样的“小分队”形式，代表们的视察面更宽，一问一答都能更尽兴。

提高人大监督实效，还体现于如何让更广泛的人民群众参与其中。上海市人大有一项坚持了近30年的制度设计——邀请市民旁听市人大常委会会议。近五年来，这项制度更趋规范化、制度化。

穿上套装，精心拾掇一番，长宁区虹桥街道古北市民中心主任盛弘走进人民大道200号，这次她不再是以往古北市民中心基层立法联系点负责人的身份，而作为一名普通市民。五年里，她常受邀来此参与各类立法座谈会畅谈基层实践，但旁听市人大常委会会议，还是头一回。当天的议程颇多，旁听席上她耐心地放置了一叠叠整齐的会议材料，供市民了解。整场会议持续了3个多小时，盛弘保持高度注意力，不想错过任何细节。过去，她总是从电视、文件上看到相关法规表通过。如今，坐在会场亲眼见证每一部法规的出炉，她感受到了立法的敬畏庄严。

人大监督好不好，还要听老百姓们怎么说、怎么看。旁听会议全程的盛弘说，“每部法规都经过了充分的调研、讨论，每部法规都经历了不同意见的交流碰撞、反复斟酌，最终结果是大家一票票投出来的。”

去年7月，旁听制度迎来新形式。市十五届人大常委会第四十二次会议首次以视频列席方式邀请市民“云旁听”。由此，突破场地容量和工作日的限制，让公民与立法机关之间“零距离”。“立法涉及方方面面，旁听制度就像一扇‘法治窗口’，让老百姓能看见自己选举出的人大代表是如何代表人民行使权利的。”

不久前，第十四届全国人大代表名单公布，盛弘就在其中。她说，下一个五年，将以新角色积极参与更多全过程人民民主实践，也更好履行全国人大代表的监督职能。新身份，新出发。



工作成效

▲扩点提质后，崇明区农业农村委员会成为全区首家基层立法联系点。图为崇明风电场。本报记者 邢千里摄

▲古北市民中心基层立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲市民游客漫步游杨浦滨江。本报记者 张伊辰摄

▲樊芸代表在爱心投递活动中为贫困家庭儿童献爱心。本报记者 袁婧摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄

▲立法联系点。本报记者 张伊辰摄



立法联系点。本报记者 邢千里摄



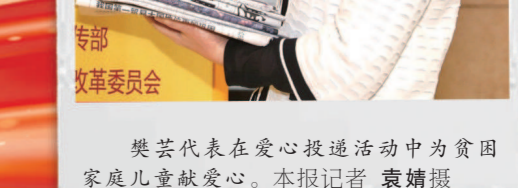
立法联系点。本报记者 张伊辰摄



立法联系点。本报记者 张伊辰摄



立法联系点。本报记者 张伊辰摄



立法联系点。本报记者 张伊辰摄



立法联系点。本报记者 张伊辰摄

